

# **LA LEY ORGÁNICA DE LIBERTAD RELIGIOSA, VEINTIOCHO AÑOS DESPUÉS \***

Por

JAVIER MARTÍNEZ-TORRÓN  
Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado  
Universidad Complutense

jmtorron@der.ucm.es

*Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 19 (2009)

SUMARIO: 1.La LOLR y el proceso de transición democrática en España. 2. Factores condicionantes de la perspectiva de la LOLR. 3. El nuevo contexto jurídico, político y social. 4.Líneas de atención para una futura reforma de la LOLR. 4.1.Preservar los aspectos positivos de la LOLR. 4.2.Aspectos de la LOLR que reclaman una reelaboración.

## **1. LA LOLR Y EL PROCESO DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN ESPAÑA**

Como se sabe, el actual gobierno de España ha anunciado la reforma de la vigente Ley Orgánica de Libertad Religiosa (en adelante LOLR), <sup>1</sup> como uno de los proyectos a los que quiere dedicar especial atención en la legislatura comenzada en 2008. No se trata de algo nuevo. En legislaturas anteriores ya se había planteado, de manera menos rotunda, la conveniencia de modificar, aun parcialmente, algunos aspectos del contexto legislativo en materia de libertad de religión y creencias. <sup>2</sup> Puede tal vez sorprender que

---

\* Este trabajo se encuadra dentro de las actividades del grupo de investigación "Religión, derecho y sociedad" de la Universidad Complutense de Madrid, canalizadas a través de los siguientes proyectos de investigación: SEJ2005-06642/JURI, del Ministerio de Educación y Ciencia; CCG07-UCM/HUM-2350, de la Universidad Complutense de Madrid; y P2007/HUM-0403, de la Comunidad de Madrid.

<sup>1</sup> Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa.

<sup>2</sup> De hecho, hubo un importante proyecto de reforma de un órgano clave en esta materia, como es el Registro de Entidades Religiosas. El proyecto se hallaba concluido, pero no llegó a ser aprobado por el gobierno antes de las elecciones generales de 14 de marzo de 2004. El nuevo gobierno surgido de esas elecciones no consideró oportuno heredar esa iniciativa del ejecutivo anterior, pese a que enseguida fue consciente de que la normativa española en materia religiosa requería importantes reajustes, y el proyecto quedó olvidado. Una posterior tentativa de modificar esa regulación registral tampoco llegó muy lejos. Ambos proyectos son comentados, en esta misma sección monográfica, por A. LÓPEZ-SIDRO, *La cuestión de la Reforma del Registro de Entidades Religiosas: examen de las propuestas reglamentarias de 2003 y 2004*, en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 19 (2009), pp. 1 ss., cuyo manuscrito he podido manejar por cortesía del autor.

se sienta tan vivamente la necesidad de reformar, antes de que se cumplan 30 años de su vigencia, la primera ley orgánica que -tras la Constitución de 1978- desarrollaba un derecho fundamental, y que fue respaldada, en su tramitación parlamentaria, por un amplio consenso político.<sup>3</sup> Sin embargo, hay algunos factores que hacen que ese objetivo de reforma legislativa resulte menos sorprendente, y más necesario, de lo que parece a primera vista.

La LOLR fue concebida, y promulgada, en un momento muy particular de nuestra reciente historia política.<sup>4</sup> España se encontraba en plena transición democrática, y hacía poco tiempo que se había abordado con entusiasmo la etapa post-constitucional, la cual implicaba la adaptación del entero ordenamiento jurídico a nuevos principios. Esa tarea cobraba mucha mayor importancia en el ámbito del derecho público, especialmente en aquellas de sus partes relacionadas con las libertades fundamentales y con las concepciones de fondo del Estado (como es el caso de las materias propias del derecho eclesiástico del Estado). El resultado de ese empeño nacional es bien conocido. No parece pretencioso afirmar que, en la segunda mitad de los años 1970, España experimentó uno de los procesos de tránsito a la democracia más exitosos que la historia recuerda. Esa metamorfosis de nuestro sistema político se llevó a cabo de manera eficiente y, además, rápida, pacífica y consensuada por la inmensa mayoría de los ciudadanos y de las fuerzas políticas. Algo que, ciertamente, resultaba insólito a la vista de nuestro pasado histórico, en el que la democracia nunca llegó a arraigar de manera duradera ni profunda.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Vid., para una exposición pormenorizada del iter parlamentario de la LOLR, M.J. CIÁURRIZ, *La libertad religiosa en el derecho español. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, Madrid 1984, pp. 31-91.

<sup>4</sup> Interesantes visiones de conjunto sobre la LOLR pueden verse en los volúmenes colectivos *La libertad religiosa a los veinte años de su Ley Orgánica*, Ministerio de Justicia, Madrid 1999; *La libertad religiosa en España. XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio (Comentarios a su articulado)* (ed. por A.C. ÁLVAREZ CORTINA y M. RODRÍGUEZ BLANCO), Granada 2006; y *Jornadas Jurídicas sobre la Libertad Religiosa en España*, Ministerio de Justicia, Madrid 2008.

<sup>5</sup> Dentro de nuestro agitado siglo XX, como se sabe, el proceso de reforma política iniciado a mediados de los 1970 fue inmediatamente precedido por los 36 años de la dictadura del general Franco, comenzada en 1939, después de tres años de guerra civil que pusieron fin a una turbulenta Segunda República que fracasó en su intento de conseguir un sistema democrático estable. Al poco tiempo de la muerte de Franco -el 20 de noviembre de 1975- España se encontraba ya transformada en una democracia que cumplía con todos los estándares internacionales: no sólo formalmente, o sobre el papel, sino también en la vida real. Las vicisitudes de la historia política de España, en aquellos de sus aspectos que se refieren a las relaciones Iglesia-Estado son, en sus líneas generales, bien conocidas. Por incluir algunas mínimas referencias sobre aspectos recientes de esa historia, vid. F. DE MEER, *La cuestión religiosa en las Cortes Constituyentes de la II República española*, Pamplona 1975; F. MARTÍ GILABERT, *Política religiosa de la Segunda República española*, Pamplona 1998; *Estado y religión. Proceso de secularización y laicidad* (coord. por D. LLAMAZARES), Madrid 2001; R. NAVARRO-VALLS, *¿Cómo actuó la Iglesia durante la Guerra?*, en el volumen "La Iglesia frente a la Guerra. Noviembre 1937",

En ese itinerario hacia la democracia, se demostró esencial la función desarrollada por la Constitución de 1978 y más tarde por la LOLR. En efecto, frente al historial de extremismos -religiosos o antirreligiosos- que habían caracterizado los siglos anteriores, el sistema de relaciones entre Estado y religión diseñado por la Constitución pretendía alcanzar, en éste como en otros aspectos, tres objetivos fundamentales: un alto grado de libertad, un elevado consenso de la población española y de las fuerzas políticas que la representaban, y una razonable previsión de estabilidad, tan ausente en nuestro constitucionalismo anterior.

Se trataba de un sistema sin precedentes en nuestra historia constitucional, un verdadero giro copernicano en la actitud del Estado español ante el hecho religioso. La novedad consistía en que se huía de cualquier clase de monocroma orientación religiosa o laicista, y se construía un plano complejo en el que, teniendo cabida las relaciones institucionales entre Estado y confesiones religiosas, la libertad era el criterio dominante. Inspirado en la experiencia de otros países europeos, el eje del sistema lo constituían cuatro principios constitucionales -la doctrina jurídica desde el principio los denominó 'principios informadores'- que serían desarrollados y dotados de armazón jurídica, año y medio más tarde, por la LOLR.<sup>6</sup>

Interesa añadir que una parte no desdeñable del éxito del nuevo sistema se debe al apoyo que los obispos españoles, en su gran mayoría, prestaron a ese cambio constitucional.<sup>7</sup> El triunfo, y posterior asentamiento, de la democracia en España

---

Biblioteca El Mundo, Madrid 2005, pp. 203-207; A. DE LA HERA, *Actitud del Franquismo ante la Iglesia*, y P. LOMBARDÍA, *Actitud de la Iglesia ante el franquismo*, ambos en el volumen colectivo "Iglesia Católica y regímenes autoritarios y democráticos", Madrid 1987, pp. 43-70 y 81-102, respectivamente; A. MOTILLA, *Relaciones Iglesia-Estado en la España contemporánea*, en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá de Henares" (1991), pp. 91-107; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Transición democrática y libertad religiosa en España*, en "Persona y Derecho" 53 (2005), pp. 183-222. Una completa relación bibliográfica sobre las relaciones Iglesia-Estado en España desde su conformación como Estado moderno puede encontrarse en M.R. ANDRÉS VERDÚ - I. MENDOZA GARCÍA, *Las relaciones Iglesia-Estado, ss. XV-XX*, colección BIHES, CINDOC, Madrid 1995.

<sup>6</sup> Es abundante la bibliografía sobre los principios informadores del derecho eclesiástico del Estado español. Vid., entre otros, aparte de las referencias contenidas en los distintos manuales de la disciplina, J. FERRER ORTIZ, *Los principios constitucionales del Derecho eclesiástico como sistema*, en "Las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Estudios en memoria del Profesor Pedro Lombardía", Madrid 1989, pp. 309-322; C. GARCIMARTÍN, *La laicidad en las Cortes Constituyentes de 1978*, en "Ius Canonicum" 36 (1996), pp. 539-594; J. CALVO ÁLVAREZ, *Los principios del derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Pamplona 1999; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Religión, derecho y sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el derecho eclesiástico del Estado*, Granada 1999, pp. 172-204; M.J. ROCA, *Propuestas y consideraciones críticas acerca de los principios en el derecho eclesiástico*, en "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado" 17 (2001), pp. 17-33; M.M. LEAL ADORNA, *Los principios de derecho eclesiástico según la interpretación de la doctrina española*, en "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado" 17 (2001), pp. 35-100.

<sup>7</sup> La actitud de la Iglesia Católica en aquellos años ha sido descrita con detalle, y con abundantes referencias a medios de comunicación, por J.J. AMORÓS AZPILICUETA, *La libertad religiosa en la Constitución Española de 1978*, Madrid 1984, pp. 74 ss. y 99 ss.

requería, como condición indispensable, una situación de 'paz religiosa', que sólo se produciría evitando cuidadosamente la posibilidad de soluciones extremas. De otro modo, existía el riesgo de que la amenaza de una 'nueva Segunda República' condenara de nuevo a España a un estancamiento político, del signo que fuere. Los representantes de las posiciones políticas excluidas durante el régimen del general Franco tenían la responsabilidad de no alentar los sentimientos de revancha que tan fácilmente afloraron en la Constitución y legislación republicanas. Esto lo entendieron bien algunos políticos que habían sido testigos -e incluso protagonistas- de los excesos republicanos y de la tragedia en la que concluyeron, en 1936.<sup>8</sup>

Además, y sobre todo, la Iglesia católica española tenía la responsabilidad de comprender, y de hacer comprender a una gran parte de la población y a influyentes sectores de la sociedad, que la terminación de la confesionalidad católica del Estado no implicaba un nuevo movimiento de péndulo en dirección opuesta, que condujera, como en los años 1930, a una hostilidad de los poderes públicos hacia la Iglesia. La influencia de la jerarquía y de las instituciones eclesíásticas era, entonces aún más que ahora, extraordinariamente extensa e intensa. Su comprensión y aceptación del nuevo sistema de relaciones entre religión y Estado fue imprescindible. Por un lado, porque sin su colaboración hubiera sido imposible el consenso político que reclamaba nuestra transición a la democracia. Y por otro, porque supieron apoyar el proceso democrático en sí mismo, presentándolo a los católicos como algo positivo, y no sólo inevitable, para España. Esto era especialmente importante teniendo en cuenta que una parte notable de las fuerzas vivas de la sociedad española -incluida gran parte de los altos mandos del Ejército- no miraban con buenos ojos el cambio político de aquellos años, y que durante varios años el futuro de nuestra democracia no estaba fuera de toda duda, como puso de manifiesto el fallido golpe de Estado de 23 de febrero de 1981.

El hecho es que la inmensa mayoría de las fuerzas políticas y sociales aceptaron casi incondicionalmente el nuevo marco jurídico de la libertad religiosa en España, con el asentimiento neto de la jerarquía eclesíástica, tranquilizada por la paralela elaboración de un nuevo marco concordatario. Asentimiento que tendría indiscutible importancia para

---

<sup>8</sup> De ahí la actitud de Santiago Carrillo, entonces Secretario General del Partido Comunista, quien, además de haber estado involucrado en los sucesos revolucionarios de 1934, había desempeñado el cargo de comisario de orden público del Comité de Defensa de la República durante la guerra civil. Carrillo, durante los debates parlamentarios sobre el artículo 16 de la Constitución, manifestó su posición favorable a la mención expresa de la Iglesia católica en ese artículo (a la que se opuso el Partido Socialista), considerando que no concedía de suyo ningún privilegio ni sentaba las bases de una 'confesionalidad sociológica'. Simplemente venía a reconocer un hecho social incontestable -la gran mayoría de la población española profesaba el catolicismo- al tiempo que tranquilizaba a la jerarquía eclesíástica y contribuía a alejar los fantasmas del pasado, que habían revivido en el curso del debate político de los debates en las Cortes constituyentes. Vid. J.J. AMORÓS, *La libertad religiosa en la Constitución ...*, cit. en la nota anterior, pp. 128 ss.

una transición política tan pacífica como natural -una naturalidad sorprendente, teniendo en cuenta nuestro poco moderado pasado político hasta aquel entonces. Conviene hacer notar también que la activa colaboración de la Iglesia española en aquellos momentos decisivos no fue un mero producto de conveniencia política, o resultado del resignado sometimiento a un destino inexorable. Al contrario, tenía profundas raíces en la renovación de la doctrina católica sobre las relaciones entre Iglesia y sociedad civil, que fue tomando cuerpo durante el Concilio Vaticano II y se materializó especialmente en la Declaración *Dignitatis Humanæ* -la misma renovación doctrinal que impulsaría la promulgación de la primera ley española de libertad religiosa, en 1967, todavía bajo la dictadura franquista.<sup>9</sup>

En suma, gran parte del éxito de la LOLR se explica por el peculiar -y quizá irreplicable- clima político de aquellos años, caracterizado por el interés en llegar a un consenso en los temas esenciales, al tiempo que, desde los planteamientos no católicos, se respetaba la mayoritaria opción religiosa del pueblo español, y desde los católicos, se descartaba la posibilidad de recurrir a viejas fórmulas y se prestaba pleno apoyo a una apertura hacia la libertad religiosa y el respeto de las minorías.

## 2. FACTORES CONDICIONANTES DE LA PERSPECTIVA DE LA LOLR

Junto a lo anterior, hay otros factores que ayudan a entender las opciones esenciales explícitas o implícitas en la LOLR, y dan razón de su perspectiva.

El primero tal vez sea un hecho que, en la euforia del éxito de nuestra transición política, no siempre ha recibido suficiente atención. Me refiero a la ausencia de tradición real en materia de libertad religiosa en España (y en realidad muy poca en materia de derechos fundamentales en general). Al construir el nuevo sistema de relaciones entre Estado y religión, casi todo debía acometerse *ex novo*, sobre la base de la experiencia del derecho comparado y de las contribuciones que en su día prestaron notables juristas. Y, si esa falta de familiaridad práctica con un sistema de libertades tuvo sus naturales consecuencias en la jurisprudencia posterior a la Constitución y a la LOLR -incluida en ocasiones la jurisprudencia constitucional<sup>10</sup>-, algo análogo no podía dejar de ocurrir en la

---

<sup>9</sup> Vid. al respecto M. BLANCO, *La primera ley española de libertad religiosa*, Pamplona 1999; J.R. POLO SABAU, *La significación histórica en España del Concilio Vaticano II y el derecho de libertad religiosa*, en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense" 89 (1997-1998), pp. 255-282; J. TUSELL, *El impacto del Concilio Vaticano II en la política y en la sociedad española*, en "El posconcilio en España", Madrid 1988, pp. 377-390; y, en el contexto histórico próximo a la ley, C. CORRAL, *Valoración comparada de la legislación española de libertad religiosa*, en "Revista Española de Derecho Canónico" 24 (1968), pp. 315-338.

<sup>10</sup> Los estudios centrados en el análisis de jurisprudencia son muy reveladores a este propósito. Vid., entre otros, desde perspectivas diversas, A.C. ALVAREZ CORTINA, *El derecho eclesiástico español en la jurisprudencia postconstitucional (1978-1990)*, Madrid, 1991; R. RODRÍGUEZ CHACÓN,

*mens legislatoris* de 1980, con una democracia virtualmente recién estrenada. Precisamente por eso, resulta especialmente meritorio que los redactores de la LOLR incluyeran en su articulado (art. 8) un órgano asesor de carácter mixto, la Comisión Asesora de Libertad Religiosa, que es poco frecuente en el derecho comparado y que, pese a su funcionamiento algo irregular y a su deficiente utilización real en estos años, tiene mucho sentido y un gran potencial.<sup>11</sup>

Por otro lado, la noción jurídica de religión no ofrecía problemas, como puede observarse en la dicción del artículo 3 y en la posterior regulación del Registro de Entidades Religiosas.<sup>12</sup> Al contrario de lo que sucedía en otros países occidentales - sobre todo Estados Unidos y Canadá-, la sociología religiosa española ofrecía una muy

---

*El factor religioso ante el Tribunal Constitucional*, Madrid 1992; *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional* (ed. por J. MARTÍNEZ-TORRÓN), Granada 1998; J. CALVO ÁLVAREZ, *Los principios del derecho eclesiástico español en las sentencias del Tribunal Constitucional*, Pamplona 1999; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Una metamorfosis incompleta. La evolución del derecho español hacia la libertad de conciencia en la jurisprudencia constitucional*, en "Persona y Derecho" 45 (2001), pp. 199-260; I. MARTÍN SÁNCHEZ, *La recepción por el Tribunal Constitucional Español de la jurisprudencia sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos respecto a las libertades de conciencia, religiosa y de enseñanza*, Granada 2002; M.J. GUTIÉRREZ DEL MORAL Y M.A. CAÑIVANO SALVADOR, *El Estado frente a la libertad de religión: jurisprudencia constitucional española y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Barcelona 2003; A. CASTRO JOVER (ED.), *El Derecho de la Libertad de Conciencia en la Praxis Jurisdiccional*, Pamplona 2005; M. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *La incidencia de los acuerdos internacionales sobre derechos fundamentales en la jurisprudencia de Derecho eclesiástico del Tribunal Constitucional*, Madrid 2008.

<sup>11</sup> Sobre ese órgano, antes de la reforma de su regulación en 2001 y 2002, vid. J.M. CONTRERAS, *La Comisión Asesora de libertad religiosa*, en "Revista Española de Derecho Constitucional" 7, 19 (1987) pp. 131-163, y J.A. SOUTO, *La Comisión Asesora de libertad religiosa*, en "Revista de Derecho Político" 14 (1982) pp. 31-55. Más recientemente, desde la perspectiva de un observador extranjero, A. SAMMASSIMO, *La Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Commento al Real Decreto 1159/2001 e all'Orden 1375/2002*, en "Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica" 11 (2003/2) pp. 405-414. Para un análisis de la Comisión en su contexto histórico, vid. M. BLANCO, *La libertad religiosa en España. Precedentes de dos organismos estatales para su protección*, Pamplona 2001; R. GARCÍA, *La Comisión Asesora de libertad religiosa. Sus antecedentes, precedente, discusión parlamentaria y regulación actual*, Madrid 2003; .

<sup>12</sup> R.D. 142/1981, de 9 de enero de 1981, sobre organización y funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas. Dos clásicos estudios sobre el Registro son los de M.E. OLMOS ORTEGA, *El registro de entidades religiosas*, en "Revista Española de Derecho Canónico" 45 (1988), pp. 97-121; e I. ALDANONDO SALAVERRÍA, *El Registro de entidades Religiosas (Algunas observaciones críticas sobre su problemática registral)*, en "Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado" 7 (1991), pp. 13-47. Entre los estudios más recientes pueden citarse A. MOTILLA, *Control administrativo de la licitud de las entidades religiosas; la aplicación del orden público en la inscripción en el registro*, en "Revista de Administración Pública" 149 (1999), pp. 63-104; M.L. JORDÁN VILLACAMPA, *La inscripción de los grupos religiosos en el registro de entidades religiosas del ministerio de justicia: concepto de confesión religiosa a efectos registrales*, en "Laicidad y Libertades" 0 (2000), pp. 175-199; A. LÓPEZ-SIDRO, *La protección de la libertad religiosa a través de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Examen de la actividad registral de control y de la jurisprudencia*, en "El ejercicio de la libertad religiosa. Cuestiones disputadas", Madrid 2003, pp. 93-175; y J. MANTECÓN SANCHO, *Praxis administrativa y jurisprudencia en torno a la inscripción de las confesiones y entidades confesionales en el registro de entidades religiosas*, en "Pluralismo religioso y Estado de derecho", Madrid 2004, pp. 289-331; J. MARTÍNEZ GIJÓN, *Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro*, en "Jornadas Jurídicas sobre Libertad Religiosa ...", cit. en nota 4, pp. 369-418. Para una perspectiva histórica pormenorizada, vid. A. LÓPEZ-SIDRO, *El control estatal de las entidades religiosas a través de los registros : estudio histórico jurídico*, Jaén 2003.

limitada diversidad. España distaba todavía mucho de convertirse en un país de inmigración, y a veces de 'misión', que aumentaría la presencia de otras religiones de manera masiva -aunque siempre minoritaria, al menos hasta hoy. En realidad, con muy pocas excepciones, en el entero contexto europeo el panorama religioso anclaba principalmente sus raíces en aquellos momentos en el cristianismo -o, en el mejor de los casos, en la herencia judeo-cristiana- y las demás religiones no pasaban de ser fenómenos residuales. El 'problema del Islam' estaba lejos, no se percibía, al menos en España; no sólo porque lo que más tarde se daría en llamar el 'terrorismo islamista' era irrelevante, sino también porque el volumen de inmigrantes de origen musulmán era aún escaso. Lo cual reducía las dificultades que otros gobiernos europeos tenían para encontrar un interlocutor válido con suficiente nivel de representación de la población islámica asentada en España.

Esa ausencia de problematización conceptual en lo relativo al hecho social religioso facilitó la clara opción de la LOLR (art. 7) por la bilateralidad normativa -acuerdos entre Estado y confesiones- como materialización del principio constitucional de cooperación, inspirándose en la praxis concordataria tradicional en España, por un lado, y en la experiencia del derecho italiano y alemán, por otro. Aun así, esa apuesta por los instrumentos pacticios no se tradujo en una suficiente precisión legislativa a la hora de regular sus condiciones y sus efectos, lo cual ha generado no pocos problemas prácticos en estos años.<sup>13</sup>

A la limitación de la perspectiva jurídico-política y sociológica española se unía un tercer elemento: la reducida experiencia del derecho internacional en el tratamiento jurídico de la libertad religiosa. Desde el punto de vista normativo, sólo se disponía, en el ámbito de Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; y, en el plano regional, del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969.<sup>14</sup> Todos ellos regulaban, además, la libertad religiosa, de

---

<sup>13</sup> Vid., entre otros, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Granada 1994; A. FERNÁNDEZ-CORONADO, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (los pactos con las confesiones, leyes 24, 25 y 26 de 1992)*, Madrid 1995; J. FORNÉS, *El refuerzo de la autonomía de las confesiones en los acuerdos españoles con confesiones religiosas minoritarias*, en "Ius Canonicum" 34 (1994), pp. 525-551; J. MANTECÓN, *Los acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas: textos, comentarios y bibliografía*, Jaén 1995; *Acuerdos del Estado español con confesiones religiosas minoritarias* (ed. por V. REINA Y M.A. FÉLIX), Madrid 1996; D. GARCÍA-PARDO, *El sistema de acuerdos con las confesiones minoritarias en España y en Italia*, Madrid 1999; *Los Acuerdos con las confesiones minoritarias. Diez años de vigencia* (ed. por A. DE LA HERA), Ministerio de Justicia, Madrid 2003.

<sup>14</sup> Vid., en materia de protección internacional de la libertad religiosa, entre la bibliografía española, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La protección internacional de la libertad religiosa*, en "Tratado de Derecho Eclesiástico del Estado", Pamplona 1994, pp. 141-239; D. GARCÍA-PARDO, *La protección internacional de la libertad religiosa*, Madrid 2000; E. SOUTO GALVÁN, *El reconocimiento de la*

pensamiento y de conciencia en términos muy parecidos, de gran generalidad, sobre la base de la Declaración Universal (y, en materia de límites, del Convenio Europeo).

Aún no existía la Declaración contra la intolerancia y la discriminación religiosa de 1981,<sup>15</sup> que aborda la temática de la libertad religiosa mucho más pormenorizadamente, como resultado de abundantes experiencias -no siempre positivas- en muchos países. Ni la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) había desplegado a fondo sus esfuerzos en la llamada 'dimensión humana' de su actividad, produciendo documentos de enorme interés y detalle (como, sobre todo, el documento conclusivo de la reunión de Viena de 1989<sup>16</sup>) y poniendo en funcionamiento órganos asesores de gran vitalidad (en particular, el *Advisory Council on Freedom of Religion or Belief*<sup>17</sup>). Dentro del Consejo de Europa, la situación tácitamente asumida, de modo estable, era que cada país organizaba la cuestión religiosa de manera discrecional, según su historia, cultura, costumbres y, naturalmente, sus opciones políticas fundamentales. El principio implícito esencial era el de mínima intervención en los asuntos internos de cada Estado. De ahí que la jurisprudencia de Estrasburgo en esta materia fuera insignificante en comparación con otras libertades públicas. El Este de Europa se encontraba aún en la oscuridad del Telón de Acero -todavía no se había producido la masiva incorporación de países del Este al Consejo de Europa que tendría lugar tras la caída de la Unión Soviética-, y la dinámica política supranacional del continente europeo resultaba más sencilla y 'practicable'. La Unión Europea, en su ambiciosa dimensión política actual, no existía en el horizonte de lo alcanzable (ni, para la mayoría, de lo imaginable); una Carta de Derechos Fundamentales de los ciudadanos de la Unión Europea que recogiera expresamente el derecho a la objeción de conciencia era impensable. En esas circunstancias, no resulta tan extraño encontrar en la LOLR una excesiva simplicidad, y algunas deficiencias, al abordar cuestiones de tanta trascendencia como el contenido del

---

*libertad religiosa en Naciones Unidas*, Madrid 2000; J.M. CONTRERAS MAZARIO, *Las Naciones Unidas y la protección de las minorías religiosas: de la tolerancia a la interculturalidad*, Valencia 2003; E. RELANO PASTOR, *La protección internacional de las minorías religiosas*, Madrid 2003. Entre la bibliografía extranjera, vid. B.G. TAHZIB, *Freedom of Religion or Belief. Ensuring Effective International Legal Protection*, Dordrecht 1995; M.D. EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge 1997; C. EVANS, *Freedom of Religion Under the European Convention on Human Rights*, Oxford 2001; L.M. HAMMER, *The International Human Right to Freedom of Conscience*, Burlington 2001; *Facilitating Freedom of Religion and Belief: A Deskbook* (ed. por T. LINDHOLM, C. DURHAM Y B. TAHZIB-LIE), Leiden 2004; P.M. TAYLOR, *Freedom of Religion: UN and European Human Rights Law and Practice*, Cambridge 2005.

<sup>15</sup> Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de noviembre de 1981.

<sup>16</sup> Vid. al respecto J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La protección internacional...*, cit. en nota 14, pp. 171-175.

<sup>17</sup> Vid., sobre ese Consejo y su actividad, [www.osce.org/odihr/20056.html](http://www.osce.org/odihr/20056.html) (visitada por última vez el 14 enero 2009).



derecho de libertad religiosa (art. 2) o la definición de los aspectos que comprende el derecho de las confesiones religiosas a su autonomía (art. 6).<sup>18</sup>

### 3. EL NUEVO CONTEXTO JURÍDICO, POLÍTICO Y SOCIAL

Bien entrado ya el siglo XXI, el contexto jurídico, político y social de España, en sí mismo y en relación con el entorno internacional, es sin duda diferente del que antes ha sido tan sucintamente descrito, y que condicionó los rasgos de la LOLR promulgada en 1980: una ley, desde luego, meritoria e importante, pero tal vez necesitada de algunas reformas al enfrentarla a circunstancias distintas de aquellas que la vieron nacer.

Si atendemos a las coordenadas del derecho español, un primer dato, de singular relevancia, es el notable volumen de jurisprudencia existente sobre cuestiones relativas a la libertad religiosa o a las relaciones entre Estado y confesiones.<sup>19</sup> Por una parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha ido abordando -no siempre de manera satisfactoria, si hemos de hacer caso a la doctrina jurídica- cuestiones nucleares en la interpretación del art. 16 CE: desde los principios constitucionales que rigen en esta materia hasta la noción de religión que puede manejarse a efectos administrativos, las relaciones entre religión y educación, o cómo han de analizarse jurídicamente los conflictos entre ley y conciencia. Pero también la jurisprudencia de otros tribunales españoles ha ido demarcando gradualmente las reglas aplicables a muchos aspectos concretos del ejercicio de la libertad religiosa y sus límites, en especial el Tribunal Supremo, y ocasionalmente la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia, cuyas resoluciones han tenido a veces una significativa trascendencia en la opinión pública.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> La complejidad de algunas cuestiones que plantea la autonomía de las confesiones ha sido analizada por J. OTADUY, *La cláusula de salvaguardia de la identidad de las instituciones religiosas*, en "Ius Canonicum" 54 (1987), pp. 673-696. Que el tema de la autonomía de las confesiones no es fácil lo prueba el hecho de que, en estos momentos, hay varios casos pendientes de resolución ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, relativos en particular a la obligación de lealtad moral que un trabajador tiene con la iglesia que lo emplea y a la posibilidad de que la jurisdicción civil intervenga de alguna manera en disputas internas de las iglesias.

<sup>19</sup> Esa jurisprudencia puede seguirse a través de las secciones correspondientes de la *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* y del *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*.

<sup>20</sup> Recordemos, a título de ejemplo, la reciente sentencia del Tribunal Supremo sobre las declaraciones de apostasía y los archivos eclesiásticos (STS 4646/2008, de 19 septiembre 2009), la sentencia de la Audiencia Nacional sobre la inscripción registral de la Iglesia de la Cienciología (SAN de 11 octubre 2007, rec. 352/2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), o las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de varias comunidades autónomas en materia de objeción de conciencia a la asignatura "Educación para la ciudadanía", cuestión en estos momentos pendiente de decisión por el Tribunal Supremo. Vid. sobre esas sentencias, A. LÓPEZ-SIDRO, *La objeción de conciencia a la educación para la ciudadanía ante los Tribunales Superiores de Justicia*, en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 17 (2008), pp. 1-26. A las sentencias comentadas por ese autor habría que añadir la posterior STSJ

Por otra parte, la experiencia adquirida en la aplicación -y en la inaplicación- de los acuerdos de cooperación entre Estado y confesiones religiosas, previstos en el art. 7 LOLR, ha arrojado abundante luz sobre las lagunas de su regulación legal. Esos acuerdos eran vistos en 1980 como algo abstracto y distante en el tiempo. Pero, primero durante el proceso de negociación que concluiría en 1992, y luego como consecuencia de tener que poner en práctica una norma no suficientemente apropiada ni previsor, se han hecho visibles muchas incertidumbres relativas a la regulación jurídica de las confesiones religiosas. Y ello, no sólo al aplicar la normativa acordada, respectivamente, con las federaciones evangélica, israelita e islámica, sino también al plantearse la necesidad de responder a nuevas solicitudes de acuerdo por parte de otras confesiones religiosas, y de concretar la noción del requisito esencial que, según la LOLR, condiciona la apertura de un proceso negociador: el “notorio arraigo” en España. Conviene notar, además, que una parte sustancial de las cuestiones suscitadas por la dinámica jurídica -positiva y negativa- generada por los acuerdos de 1992 procede de la mayor sensibilidad contemporánea hacia las exigencias del principio de igualdad, en general, y también en lo relativo concretamente a la regulación de la posición jurídica de las confesiones, en especial en aquellos aspectos que se refieren a la cooperación estatal con el hecho religioso. Sensibilidad que se ha desplegado en una doble dirección: la comparación de los acuerdos de 1992 con los acuerdos de 1979 con la Santa Sede, y la comparación entre la posición jurídica de las confesiones con estatuto jurídico fundado en acuerdos bilaterales y aquellas otras sometidas únicamente a la norma unilateral del Estado.

Además, la dinámica pacticia posterior a la LOLR ha puesto de relieve que la ausencia de una apropiada y precisa normativa legal ha terminado por dejar en manos de la mera voluntad política -o más frecuentemente de su ausencia- la resolución de muchas de las cuestiones centrales que afectan a la situación jurídica de las confesiones religiosas en el derecho del Estado. Este hecho no puede sino causar cierta inquietud, en la medida en que una vertiente importante de un derecho fundamental se supedita a

---

de La Rioja de 8 de julio de 2008 (rec. 156/2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª). Desde una perspectiva más amplia, el tema ha sido analizado también por L. RUANO, *Objeción de conciencia a la Educación para la Ciudadanía*, en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado” 17 (2008), pp. 1-61, y C. GARCIMARTÍN, *Neutralidad y escuela pública: A propósito de la educación para la ciudadanía*, en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado” 14 (2007), pp. 1-26. Sobre la sentencia de la Audiencia Nacional relativa a la Cienciología, vid. los trabajos de A. LÓPEZ-SIDRO Y D. TIRAPU, *La cienciología en España: el camino hasta la personalidad jurídica*, y A. MOTILLA, *Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología en el Registro de entidades religiosas (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007)*, ambos en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado” 16 (2008). La STS sobre apostasía y archivos eclesiásticos es analizada por J.L. PIÑAR MAÑAS, *La discutible doctrina del Tribunal Supremo sobre los libros bautismales y la protección de datos*, B. GONZÁLEZ MORENO, *El derecho fundamental a la protección de datos personales: su contenido y límites respecto al bautismo y la apostasía*, y F. PÉREZ-MADRID, *Protección de datos personales y apostasía*, todos ellos en “Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado” 19 (2009).

la voluntad discrecional del ejecutivo. Me refiero a temas como el acceso efectivo a la vía pacticia, o a aspectos esenciales de la cooperación estatal, como la ayuda económica, la integración de contenidos religiosos en el sistema público de enseñanza, la asistencia religiosa en centros públicos o los efectos civiles de actos religiosos como el matrimonio. A lo anterior todavía podría añadirse una no del todo clarificada comprensión del principio de neutralidad estatal en sus consecuencias prácticas.

Más allá del ámbito estrictamente jurídico, la estructura socio-religiosa de España ha cambiado notablemente en los veintiocho años de vigencia de la LOLR. La religión católica sigue siendo la mayoritaria,<sup>21</sup> pero existe una cierta 'desinstitucionalización' de la vivencia religiosa católica, en la medida en que la práctica ritual de los católicos y su sentimiento de vinculación a las indicaciones de la jerarquía eclesiástica tiende visiblemente a decrecer, también en cuestiones morales de importancia.<sup>22</sup> Por otro lado, la diversidad religiosa ha ido en aumento: por el alza de posiciones individuales de tipo ateo o agnóstico; por la proliferación de movimientos religiosos atípicos, aunque sea con carácter residual; y sobre todo por la transformación del panorama migratorio en nuestro país, que ha traído como consecuencia un notable incremento de población de raíz no católica:<sup>23</sup> en especial protestante, ortodoxa e islámica. Esta última es la que ha generado más dificultades prácticas en la dinámica de relaciones entre religión y Estado, entre otras razones por la atomización de su organización institucional y por las relaciones, no siempre amistosas, entre sus propias comunidades. Hasta el punto de que cabe dudar si habría sido posible el acuerdo de 1992 con la Comisión Islámica de España de existir entonces en España el número de musulmanes que hoy residen establemente en la Península.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Según las encuestas del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), el porcentaje de quienes se declaran católicos tiende a estar en los últimos meses en una cifra próxima al 80%. Cfr. [www.cis.es/cis/opencm/ES/2\\_barometros/depositados.jsp](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_barometros/depositados.jsp) (consultada por última vez el 14 enero 2009).

<sup>22</sup> El fenómeno no es exclusivo ni de España ni de la Iglesia Católica, y ha sido analizado, desde hace ya algún tiempo, por los sociólogos de la religión. Vid., entre otros, G. DAVIE, *Europe: The Exceptional Case. Parameters of Faith in the Modern World*, London 2002; y J. CASANOVA, *Public Religions in the Modern World*, Chicago 1994.

<sup>23</sup> Si atendemos a las cifras oficiales del padrón municipales -que probablemente no recogen la totalidad de los inmigrantes en nuestro país-, en España residen actualmente más de 5 millones de extranjeros; de ellos, por ejemplo, más de 700.000 rumanos y unos 150.000 búlgaros, por citar dos países de clara mayoría ortodoxa. El número de marroquíes oficialmente censados se aproxima a los 600.000 (fuente: INE, [www.ine.es](http://www.ine.es), visitada por última vez el 14 enero 2009). La temática migratoria, con particular referencia a la Comunidad de Madrid, ha sido estudiada rigurosa y pormenorizadamente por I. BRIONES, *Análisis General de la Normativa Estatal y Autonómica sobre Inmigración en España. Inmigración, cultura y factor religioso*, Madrid 2006.

<sup>24</sup> De nuevo, las incertidumbres, y las inquietudes, suscitadas por las relaciones entre autoridades civiles y comunidades islámicas no son algo exclusivo de España, sino común a los países europeos con un cierto volumen de inmigración procedente de países musulmanes. Con un sesgo particular, además, desde el ascenso del terrorismo anclado en el fanatismo religioso a

En suma, las últimas décadas han contemplado una mutación de la concepción de la problemática inherente al tratamiento jurídico del hecho religioso. La convicción ahora arraigada es que se trata de una tarea que es de todo menos ‘sencilla’, como pudo parecer para algunas posiciones más ingenuas, en el optimismo de la construcción del nuevo sistema constitucional que arranca en 1978 -espejismo que se refleja en el articulado de una LOLR que terminaría por ser también demasiado ‘sencilla’, probablemente por falta de percepción, y previsión, de esa problemática posible.

Afirmaciones análogas podrían hacerse en relación con las transformaciones ocurridas en el contexto internacional, donde encontramos también un panorama muy diferente, y mucho más complejo, en relación con el de 1980. Como ya indiqué,<sup>25</sup> algunos documentos relevantes en materia de libertad religiosa aún no habían visto la luz. En el ámbito europeo, el factor quizá más distintivo es la presencia de una creciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos -que a su vez modificaba notablemente su estructura y funcionamiento en 1998<sup>26</sup>- en temas relacionados con la libertad religiosa desde que en 1993 decidiera el caso *Kokkinakis c. Grecia*.<sup>27</sup> No es fácil

---

partir del atentado del 11 de septiembre de 2001. Entre la numerosa y creciente bibliografía sobre el tema, vid., entre otros, en España: Z. COMBALÍA, *El derecho de libertad religiosa en el mundo islámico*, Pamplona 2001; L. RUANO ESPINA, *Derecho e Islam en España*, en “Ius Canonicum” 86 (2003), pp. 465-543; M.J. CIÁURRIZ Y A. MOTILLA (EDS.), *Islam y derechos humanos*, Madrid 2006. Fuera de España: S. FERRARI Y A. BRADNEY (EDS.), *Islam and European Legal Systems*, Aldershot 2000; W.A.R. SHADID Y P.S. VAN KONINGSVELD, *Religious Freedom and the Neutrality of the State: The Position of Islam in the European Union*, Leuven 2002; R. POTZ, Y W. WIESHAIDER (EDS.), *Islam and the European Union*, Leuven 2004; S. MUCKEL, *Der Islam im Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland*, en “Religionsfreiheit als Leitbild: Staatskirchenrecht in Deutschland und Europa im Prozess der Reform”, Münster - Hamburg 2004, pp. 119-139; B. GARTNER, *Der Islam im religionsneutralen Staat*, Frankfurt 2006; M. ROHE, *Muslims and the Law in Europe: Chances and Challenges*, New Delhi 2007.

<sup>25</sup> Vid. supra, notas 16 - 17 y texto correspondiente.

<sup>26</sup> En virtud del Protocolo n. 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1998.

<sup>27</sup> Vid., sobre esa importante sentencia, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Libertad de proselitismo en Europa. A propósito de una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, en “Quaderni di diritto e politica ecclesiastica” (1994/1), pp. 59-71; J. GUNN, *Adjudicating Rights of Conscience Under the European Convention on Human Rights*, en “Religious Human Rights in Global Perspective” (ed. por J.D. VAN DER VYVER Y J. WITTE), The Hague 1996, pp. 305-330. En relación con la evolución de la jurisprudencia de Estrasburgo sobre libertad religiosa vid., además de las obras de M. EVANS Y C. EVANS citadas en nota 14, J. MARTÍNEZ-TORRÓN Y R. NAVARRO-VALLS, *The Protection of Religious Freedom in the System of the Council of Europe*, en el volumen colectivo “Facilitating Freedom of Religion and Belief”, citado en la misma nota 14, pp. 209-238; A. TORRES *La libertad de pensamiento, conciencia y religión. (Artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos)*, en “La Europa de los derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos” (ed. por J. GARCÍA ROCA Y P. SANTOLAYA), Madrid 2005, pp. 509-527. Entre los administrativistas españoles, ha dedicado una atención particular a este aspecto de la jurisprudencia europea L. MARTÍN RETORTILLO (vid., entre otros, sus trabajos *Respecto a los sentimientos religiosos y libertad de expresión*, en “Anales” (Real Academia de Jurisprudencia y Legislación) 36 (2006), pp. 595-612; *La afirmación de la libertad religiosa en Europa : de guerras de religión a meras cuestiones administrativas : un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de libertad religiosa*, Madrid 2007; y *Los padres*

pronunciarse con certeza sobre las razones de ese cambio de actitud por parte del Tribunal de Estrasburgo, pero la expansión del Consejo de Europa hacia los países de Europa oriental tras la caída del bloque soviético puede haber desempeñado un papel importante. Durante décadas, la mayoría de los Estados miembros tenían un alto estándar de protección de la libertad religiosa, y el sistema del *laissez faire* en materia de regulación nacional de la religión podía tener cierto sentido -aunque a muchos no nos pareciera la situación ideal. La incorporación masiva de países post-comunistas al sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos puede haber suscitado en la Corte de Estrasburgo la necesidad de definir con mayor cuidado el contenido y los límites del derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. No es probablemente mera coincidencia que muchas de las primeras decisiones en tema de libertad religiosa fueran contra Grecia, cuyo régimen jurídico sobre la libertad religiosa constituía un elemento chirriante entre los países miembros del Consejo de Europa. Tal vez el Tribunal quisiera finalmente dejar claro, desde principios de los años 1990, que un régimen de esas características ofrecía elementos no compatibles con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y no era aceptable como ejemplo a imitar por aquellos nuevos países miembros que, como Grecia, eran también de mayoría cristiana ortodoxa, en muchos de los cuales la religión se había convertido en un importante factor político después del tránsito del comunismo a la democracia.

Mas allá de conjeturas, la realidad es que el Consejo de Europa es ahora un entorno mucho más intrincado que hace veinte años, y que ese acervo de jurisprudencia sobre libertad de religión y creencias, en constante desarrollo, ha ido perfilando muchos detalles sobre cuáles son obligaciones contraídas por los Estados en relación con este derecho fundamental, en su dimensión individual y colectiva, y hasta dónde se puede llegar en la limitación a su ejercicio. Al margen de lo acertada o desacertada que pueda considerarse cada sentencia singular del Tribunal de Estrasburgo,<sup>28</sup> ese cuerpo de jurisprudencia, que es resultado de experiencias conflictuales diversas, forma parte del derecho europeo, y constituye un material que ningún legislador actual puede perder de

---

*tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos : un estudio de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Zaragoza 2008).*

<sup>28</sup> Algunas sentencias del Tribunal de Estrasburgo han recibido duras críticas por parte de la doctrina jurídica, muchas veces merecidamente a mi parecer, dentro y fuera de España. Las sentencias en el caso *Leyla Şahin c. Turquía*, de 29 junio 2004 (Sala) y de 10 noviembre 2005 (Gran Sala), son quizá el caso más representativo de los últimos años. Vid., entre otros comentarios críticos, N. LERNER, *How Wide the Margin of Appreciation? The Turkish Headscarf Case, the Strasbourg Court, and Secularist Tolerance*, in 13 "Willamette Journal of International Law and Dispute Resolutions" (2005), pp. 65-85; E. RELAÑO Y A. GARAY, *Los temores del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al velo islámico: Leyla Şahin contra Turquía*, en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 12 (2006), pp. 1-32; y el volumen colectivo *Islam in Europe: Emerging Legal Issues* (ed. por W.C. DURHAM, T. LINDHOLM Y R. TORFS), Leuven 2009 (en prensa), en especial los trabajos de T.J. GUNN, N. HOSTMAELINGEN, T. LINDHOLM Y I.T. PLESNER, que he podido manejar por cortesía de los editores.

vista. Sin embargo, en 1980, no podía ser tenido en cuenta simplemente porque no existía.

También dentro del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria ha producido un considerable número de documentos sobre religión y sociedad civil, especialmente a partir de 1993, con su Recomendación sobre la tolerancia religiosa en una sociedad democrática.<sup>29</sup> Los más recientes, por lo que me consta, son dos recomendaciones de 2007, respectivamente, sobre religión y Estado laico, y sobre libertad de expresión y sentimientos religiosos.<sup>30</sup> Es cierto que esos documentos carecen de fuerza vinculante para los Estados miembros, pero contribuyen a crear un clima de opinión sobre futuros proyectos legislativos nacionales -como ha ocurrido sobre todo en tema de objeción de conciencia al servicio militar<sup>31</sup>- y a menudo generan la creación ulterior de órganos o grupos de estudio que magnifican su influencia cultural y política.<sup>32</sup> De nuevo, las

---

<sup>29</sup> Recomendación 1202 (1993) sobre la tolerancia religiosa en una sociedad democrática, tema sobre el que volvería a insistir más tarde en la Recomendación 1396 (1999) sobre religión y democracia. Vid. un comentario a las mismas en J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La protección de la libertad religiosa en el sistema del Consejo de Europa*, en "Proyección nacional e internacional de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa" (ed. por A. DE LA HERA), Madrid 2001, pp. 92 ss.

<sup>30</sup> Recomendación 1804 (2007) sobre Estado, religión, laicidad y derechos humanos; y Recomendación 1805 (2007) sobre blasfemia, insultos religiosos y lenguaje de odio contra personas por causa de su religión, que había sido precedida por la Resolución 1510 (2006) sobre libertad de expresión y respeto de las creencias religiosas (sobre ese tema, además, existía ya dos recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa: Recomendación R (97) 20 sobre *hate speech* y Recomendación R (97) 21 sobre los medios de comunicación y la promoción de una cultura de la tolerancia). Aparte de los ya citados, los principales documentos de la Asamblea Parlamentaria en materia religiosa son, a mi juicio, los siguientes: Recomendación 1178 (1992) sobre sectas y nuevos movimientos religiosos; Recomendación 1412 (1999) sobre actividades ilegales de las sectas; Recomendación 1720 (2005) sobre educación y religión; y la Resolución 1464 (2005) sobre mujeres y religión. Documentación completa de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre este tema puede encontrarse en: [http://assembly.coe.int/ASP/Search/PACEWebItemSearchDoc\\_E.asp](http://assembly.coe.int/ASP/Search/PACEWebItemSearchDoc_E.asp)

<sup>31</sup> En España fue muy visible la influencia que la Resolución 337 (1967) de la Asamblea Parlamentaria, y la Recomendación R (87) 8 del Comité de Ministros, sobre objeción de conciencia al servicio militar prestación civil sustitutoria, tuvieron sobre la legislación que se promulgó en esta materia en 1984. Cfr. R. NAVARRO-VALLS Y J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Las objeciones de conciencia en el derecho español y comparado*, Madrid 1997, pp. 35 ss.

<sup>32</sup> Así, por ejemplo, resultado de la Recomendación 1720 (2005), sobre educación y religión, ha sido el proyecto, dentro del Consejo de Europa, titulado el proyecto "La Educación Intercultural y el Desafío de la Diversidad Religiosa y el Diálogo en Europa", uno de cuyos frutos ha sido la elaboración de un libro de referencia para las escuelas sobre diversidad religiosa y educación intercultural (vid. información sobre ese proyecto en [http://www.coe.int/t/e/cultural\\_co-operation/education/intercultural\\_education/overview.asp](http://www.coe.int/t/e/cultural_co-operation/education/intercultural_education/overview.asp) (visitada por última vez el 14 enero 2009). A su vez, las ideas que inspiran ese proyecto -y algunos de sus protagonistas- han influido en la reciente elaboración de un interesante documento en OSCE, en 2007, sobre la educación acerca de las religiones y creencias como un instrumento para generar respeto y entendimiento mutuos entre personas de diversas creencias religiosas: los *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religions and Beliefs in Public Schools* (su texto, en versión inglesa y española, puede encontrarse en [http://www.osce.org/odihr/item\\_11\\_28314.html](http://www.osce.org/odihr/item_11_28314.html) (visitada por última vez el 14 enero 2009))

cuestiones planteadas en esos documentos están en su mayor parte ausentes de la mente del legislador en 1980.

En fin, el derecho comparado ofrece en estos años la experiencia de una notable variedad de leyes sobre el hecho religioso. Unas merecen, a mi entender, un juicio más positivo que otras, pero todas ellas parten de una perspectiva, en general, más amplia que la adoptada en su día por la LOLR. La ley portuguesa de 2001, por ejemplo, es mucho más pormenorizada que la española, y resulta ejemplar en muchos aspectos, desde la mayor precisión con que regula el funcionamiento de ciertos mecanismos de cooperación hasta su atención específica a los conflictos individuales entre ley y conciencia.<sup>33</sup> Otras leyes promulgadas recientemente, o en proceso de elaboración, en países de Europa oriental presentan perfiles menos positivos, y en ocasiones claramente negativos por su dudosa compatibilidad -o su patente incompatibilidad- con los estándares internacionales en materia de derechos humanos.<sup>34</sup> Pero incluso esas experiencias legislativas desafortunadas han producido resultados positivos, en la medida en que han suscitado críticas que clarifican puntos importantes en la tutela de la libertad de religión: a veces espontáneamente por parte la doctrina jurídica, y otras veces en el seno de organismos internacionales. Éste es el caso, por ejemplo, del Consejo Asesor sobre Libertad de Religión y Creencia de la OSCE, que, a la luz de un documento general con orientaciones sobre futuras legislaciones en materia de libertad religiosa,<sup>35</sup> ha llevado a cabo una notable labor de revisión de proyectos de ley en el entorno OSCE en los últimos años, especialmente en países del antiguo Pacto de Varsovia.<sup>36</sup> Aunque el contexto socio-político de esos países es a menudo muy diferente del español, no

---

<sup>33</sup> Vid., sobre el tema, los trabajos, publicados en este mismo número 19 de la "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado", de R. GARCÍA GARCÍA, *La Ley Orgánica 7/1980, de 5 julio, de Libertad Religiosa. Su artículo 8: Comisión Asesora de Libertad Religiosa. Regulación actual, antecedentes remotos, precedente cercano y su importación y mejora por el ordenamiento jurídico portugués*, y J. ROSELL GRANADOS, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa española y su posible reforma: ¿hacia el modelo de ley de libertad religiosa portugués?* Vid. también la ponencia de A. TORRES GUTIÉRREZ en el Congreso Internacional: "La libertad religiosa, origen de todas las libertades", CALIR, Buenos Aires, abril de 2008, disponible en: [www.calir.org.ar/congreso/documentos/TORRES.pdf](http://www.calir.org.ar/congreso/documentos/TORRES.pdf) (visitada por última vez el 14 enero 2009)

<sup>34</sup> Aunque ha habido posteriormente un buen número de iniciativas legislativas importantes tras su publicación, vid., sobre el tema, S. FERRARI, C. DURHAM Y E. SEWELL (eds.), *Law and Religion in Post-Communist Europe*, Leuven 2003.

<sup>35</sup> Me refiero a las *Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Freedom of Religion or Belief* (2004), preparadas por el citado Consejo Asesor de OSCE/ODIHR y adoptadas también por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa. El texto puede encontrarse en: [www.osce.org/publications/odihr/2004/09/12361\\_142\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2004/09/12361_142_en.pdf) (visitada por última vez el 14 enero 2009)

<sup>36</sup> No todos esos informes son públicos. Algunos de ellos pueden encontrarse en el portal de documentación legislativa de OSCE/ODIHR: [www.legislationline.org](http://www.legislationline.org) (visitada por última vez el 14 enero 2009)

cabe duda de que esos materiales pueden resultar muy útiles en un proceso de reforma legislativa en España, ayudando a detectar áreas de posible conflictividad relacionada con el factor religioso, y a encontrar soluciones apropiadas, en especial de carácter preventivo.

#### **4. LÍNEAS DE ATENCIÓN PARA UNA FUTURA REFORMA DE LA LOLR**

Cuanto se ha ido indicando en las páginas anteriores facilita la explicación de algunos problemas funcionales que la experiencia de estos años ha permitido detectar en la LOLR y en las instituciones creadas por ella. De esos datos es posible extraer algunas conclusiones respecto a cuáles podrían ser las líneas dominantes en una futura reforma de la LOLR que pretenda ser realista y que posea vocación de estabilidad. No deseo ser exhaustivo en mis sugerencias, entre otras razones porque la presente sección monográfica de la Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado, en la que este trabajo se encuadra, contiene ya muchas y muy interesantes propuestas que merecen una reflexión sosegada.

##### **4.1. Preservar los aspectos positivos de la LOLR**

La primera sugerencia se refiere a la importancia de mantener los aspectos positivos de la vigente LOLR. Cuatro de ellos son especialmente relevantes en el actual estado de cosas.

Por una parte, mantener el mismo grado de consenso político que acompañó la aprobación de la LOLR en 1980, y que ha sido uno de los elementos esenciales que ha posibilitado su notable contribución al asentamiento del nuevo modelo constitucional de relaciones entre Estado y religión.<sup>37</sup> No es, desde luego, tarea fácil, pues el último quinquenio ha sido testigo de una no pequeña polarización de posiciones respecto a cómo debe entenderse en la práctica ese modelo y cuáles son las consecuencias de la neutralidad o laicidad del Estado, lo que, a su vez, ha producido un recrudecimiento de tensiones entre el gobierno de España y los representantes de la iglesia mayoritaria -y no es que los años anteriores hayan estado exentos de esa clase de tensiones.

La dificultad de la empresa no ha de producir el efecto de renunciar a ella, sino que debe servir únicamente para afianzar la convicción de que la reforma de la LOLR requiere un esfuerzo intenso por acercar posiciones y por abrir con serenidad un debate político y jurídico, escuchando el parecer de la doctrina jurídica y con amplia intervención -que es obligada a tenor de la propia LOLR- de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa. La LOLR de 1980 no es una ley susceptible de ser sustituida por otra

---

<sup>37</sup> Vid. supra, nota 3 y texto correspondiente.



aprobada por una exigua minoría parlamentaria: por la razón intemporal de que las relaciones entre religión y Estado constituyen una materia delicada, que ha de manejarse con tanto rigor como cautela; y por la razón circunstancial de que sería una notable irresponsabilidad política reemplazar una ley orgánica fundada sobre un amplio consenso por otra que genere división social.

El segundo aspecto que no ha de perderse de vista es la concepción de la religión como fenómeno social positivo, que se encuentra implícita tanto en la Constitución como en la LOLR, y que justifica la preferencia de nuestro sistema por el principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas en lugar de por un separatismo estricto.<sup>38</sup> Esa elección no es ninguna anomalía. Al contrario, se trata de una opción frecuente -con unos u otros matices- en el panorama europeo.<sup>39</sup>

El hecho de que la religión sea considerada como un fenómeno social de valoración positiva significa que no se la considera tanto un factor de conflicto o de preocupación social -aunque ocasionalmente algunos grupos religiosos lo sean- cuanto una realidad que contribuye a la mejora de la sociedad. Lo cual, a su vez, se justifica porque las religiones institucionales, además de constituir la expresión del ejercicio de un derecho fundamental, desempeñan de hecho, y mayoritariamente, una función social positiva que se despliega en diversos campos.<sup>40</sup> Esto incluye ámbitos difícilmente cuantificables: sobre todo, el de las virtudes cívicas. La condición de buen ciudadano requiere un elevado grado de calidad ética, con aspectos que van desde la obligación moral que cada persona tiene de cumplir la ley hasta una variedad de manifestaciones de lo que suele englobarse, contemporáneamente, bajo el nombre de solidaridad. Las religiones suelen aportar motivaciones para el desarrollo moral de la persona que trascienden lo material y que, en la práctica, suelen mostrarse bastante eficaces (desde luego, con gran

---

<sup>38</sup> Así, D. LLAMAZARES, *El principio de cooperación del Estado con las confesiones religiosas: fundamentos, alcance y límites*, en "Revista del Centro de Estudios Constitucionales" 3 (1989), pp. 200-201.

<sup>39</sup> Hay dos significadas excepciones, Francia y Turquía, que responden a peculiares circunstancias históricas de cada uno de esos países, y cuyos sistemas, por otro lado, cuando se analizan pormenorizadamente, más allá de la 'estética' de los principios constitucionales formales, resultan ser mucho menos separatistas de lo que sus constituciones enuncian tan solemnemente. Una sintética descripción de los sistemas de relaciones entre Estado y religión en el concreto ámbito de la Unión Europea puede encontrarse en G. ROBBERS (ed.), *State and Church in the European Union*, Baden-Baden 2005. No hay, de momento, versión española de ese volumen, como sí la había de la edición anterior, referida a una Unión Europea mucho menos amplia.

<sup>40</sup> Vid., por ejemplo, desde diversas perspectivas, S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Bologna 1992, pp. 21 ss.; A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e ineressi religiosi* (6ª ed.), Milano 1992, pp. 8 ss. y 28 ss. Vid. también, R. NAVARRO-VALLS, *Justicia constitucional y factor religioso*, en "La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional", cit. en nota 10, pp. 25-38; y, en el marco de una revisión crítica de la interpretación jurisprudencial del separatismo norteamericano, M.A. GLENDON Y R.F. YANES, *Structural Free Exercise*, en "Michigan Law Review" 90 (1991), pp. 477 ss.

frecuencia, mucho más eficaces que el solo temor a una sanción legal tantas veces improbable). Pero, además, la función social positiva de la religión incluye aspectos mucho más cuantificables. Basta advertir que la gran mayoría de las ONGs son de directa o indirecta inspiración religiosa. Esto no es ninguna sorpresa, pues la experiencia enseña que las iniciativas de ayuda social fundadas en la caridad cristiana, o en su concepto equivalente en otras religiones, atraen a muchas más personas que el mero altruismo sin una clara base espiritual, por sofisticada que sea su elaboración intelectual.

41

Conviene aclarar que la consideración de la religión como factor social positivo no implica que las opciones de carácter ateo o agnóstico sean, en paralelo, conceptuadas negativamente. Sería un error entender que la opción religiosa y la irreligiosa (o incluso antirreligiosa) sean jurídicamente contradictorias por el hecho de serlo intelectualmente. La doctrina jurídica acepta de manera generalizada que la libertad religiosa, de pensamiento y de conciencia -o, si se prefiere, la libertad de religión y creencias- comprende tanto las convicciones teístas como las ateístas. El creyente ateo, como el creyente religioso, ejercita un derecho fundamental, lo cual de suyo merece una valoración positiva.<sup>42</sup> En realidad, lo que una sociedad democrática necesita son personas que tengan convicciones profundas y estén decididos a vivir conforme a ellas,

---

<sup>41</sup> Éste es un tema al que no siempre se presta la debida atención, lo cual resulta paradójico en sociedades, como las occidentales, cada vez más preocupadas por fomentar la solidaridad con las personas o grupos situados en una situación de desventaja física, cultural o social -preocupación que, de suyo, notémoslo también, procede de un interés ético con claras raíces religiosas. La perspectiva del análisis económico del derecho sería aquí muy útil, para iluminar las razones estrictamente seculares de la aplicación del principio de cooperación estatal en materia religiosa. Sería muy interesante poder contar con estudios sólidos sobre el impacto de la religión en la economía. O, por ser más preciso, sobre el dinero que las religiones ahorran al Estado, y en particular a un Estado social de tipo europeo.

<sup>42</sup> Me permito utilizar la expresión 'creyente ateo' para subrayar que la libertad de religión y de creencia tiene por objeto proteger la autonomía del individuo para proporcionar una respuesta personal a las cuestiones cruciales a las que todo ser humano ha de enfrentarse -y, paralelamente, para comportarse en la propia vida de acuerdo con esas respuestas- sobre la base de que esas cuestiones no admiten una respuesta en clave exclusivamente racional o científica. Una posición atea no es necesariamente más racional que una posición religiosa por la misma razón que una posición religiosa no es necesariamente más moral que una posición atea. Ni las creencias religiosas ni las creencias no religiosas son susceptibles de prueba objetiva desde una perspectiva racional, y en consecuencia su validez no puede ser enjuiciada en términos objetivos. Toda respuesta a esas cuestiones es considerada igualmente válida desde la perspectiva del derecho de un Estado neutral, ya sean religiosas o no religiosas (agnósticas o ateas), porque, en realidad, cualquier posición adoptada sobre tales cuestiones es, en algún sentido, una *creencia*, a pesar de que el término 'creyente' suela reservarse habitualmente en el lenguaje ordinario para las personas que poseen creencias de signo religioso. Implícitamente se asume que ninguna de esas cuestiones cruciales tiene una sola respuesta que sea absoluta y racionalmente indiscutible -por eso son creencias-, lo cual justifica el derecho inalienable de cada persona a buscar sus propias soluciones. El contenido concreto de las creencias, en cuanto tal, es irrelevante. Toda religión o creencia es aceptada como igualmente válida y 'protegible' no porque suponga una respuesta 'razonable' o 'verdadera' a cuestiones vitales, sino porque es el resultado de una legítima opción personal, que nadie puede sustituir.

sean del signo que sean -siempre que, naturalmente, respeten el derecho de los demás a mantener una opción diferente. Por ello las convicciones religiosas no tienen de suyo, en un Estado neutral como el español, una posición jurídicamente superior a las no religiosas. Lo que sí suele ocurrir en la práctica es que las religiones han tenido históricamente, y tienen actualmente, una dimensión colectiva, y una influencia social, mucho más extensa e intensa que los fenómenos equivalentes de signo no teístico. De ahí que la Constitución mencione explícitamente las confesiones religiosas como destinatarias de la cooperación estatal, lo cual no excluye que esa cooperación pueda llevarse a cabo también con instituciones equivalentes inspiradas en creencias no religiosas.<sup>43</sup>

El tercer aspecto de la LOLR que me parece importante preservar es, precisamente, su énfasis en el principio constitucional de cooperación, particularmente visible en la segunda parte de su articulado. Enseguida me referiré a la necesidad de perfilar más adecuadamente los términos de esa cooperación en una futura reforma legal. Ahora quisiera insistir en que la cooperación estatal entendida como principio esencial se basa sobre el presupuesto de que la religión es aceptada como un elemento 'normal' de la vida pública. La profesión de una religión, como la de una creencia no religiosa, no es un mero 'asunto privado' de los ciudadanos. De ahí que las religiones institucionalizadas -la tutela de cuyos derechos conecta con el derecho de los individuos a la libertad religiosa- puedan encontrar en la plaza pública, por derecho propio, un lugar para la expresión y la difusión de sus ideas: desde el ámbito de la educación, la cultura o la ciencia, al de las actividades sin fin de lucro, los medios de comunicación e incluso la presión política. Todo lo cual es compatible con la muy razonable doctrina de nuestro Tribunal Constitucional acerca de que ha de evitarse cuidadosamente la confusión entre funciones estatales y funciones religiosas.<sup>44</sup> Mientras tal confusión no se produzca, el criterio prioritario será el derecho de los ciudadanos, y de las confesiones religiosas, a manifestar su religión o sus creencias "en público o en privado".<sup>45</sup> La idea, por otro lado,

---

<sup>43</sup> Así lo prevé expresamente, por ejemplo, la Constitución alemana, que concede a las *weltanschauliche Vereinigungen* u "organizaciones filosóficas" la misma posibilidad de acceso al estatus de corporación de derecho público, y los mismos derechos derivados de ese estatus, que a las confesiones religiosas: cfr. art. 137 de la Constitución de Weimar, incorporado a la *Grundgesetz* de 1949.

<sup>44</sup> Vid. STC 24/1982, 13 mayo 1982, FJ 1.

<sup>45</sup> Cfr. art. 9.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En relación con esto se encuentra una temática que ha ido adquiriendo progresiva importancia, no sólo en España, sino en todo el mundo occidental: la de la utilización de símbolos religiosos en espacios públicos. La cuestión es extremadamente compleja, como lo muestra el reciente libro de M. EVANS, *Manual on the Wearing of Religious Symbols in Public Areas*, Manuales del Consejo de Europa, Leiden 2008, relativo sólo a una de las dimensiones del problema. Entre la bibliografía española, desde una perspectiva más

no es difícil de admitir en abstracto, y gran parte de los ocasionales problemas interpretativos en su aplicación práctica proviene de la errónea identificación entre los términos ‘público’ y ‘estatal’, con la consiguiente e impropia atribución al Estado de una suerte de monopolio sobre el control de la vida pública.

En fin, todavía puede mencionarse un cuarto aspecto implícito en lo que se ha indicado antes. Al igual que la vigente LOLR, y como es frecuente en Europa,<sup>46</sup> una nueva ley orgánica debería no limitarse estrictamente a regular cuestiones directamente relacionadas con el ejercicio de la libertad religiosa, y aún menos a su perspectiva sólo individual. Resulta aconsejable que se aborde en esa ley el estatuto fundamental de las confesiones religiosas en España: por razones de conveniencia práctica, y por la razón, más profunda, de que la regulación de ese estatuto fundamental incide necesariamente, de manera positiva o negativa, en el ejercicio, individual o colectivo, de la libertad ideológica, religiosa y de culto reconocida en el art. 16 CE.<sup>47</sup>

#### 4.2. Aspectos de la LOLR que reclaman una reelaboración

Junto a aspectos claramente positivos, la LOLR de 1980 incluye otros que la experiencia de estos años ha revelado, a mi juicio, como insatisfactorios, y que han producido ciertas deficiencias funcionales, en la aplicación de la Ley e incluso en el desarrollo de las instituciones creadas por ella. Indico a continuación, sintéticamente, algunas cuestiones que el legislador no debería perder de vista en una futura reforma legal, distinguiendo aquellas que se refieren a la dimensión individual de la libertad religiosa de aquellas otras que se ubican más bien en su dimensión colectiva.

Por lo que se refiere a las primeras, uno de los temas que requeriría ser clarificado es el de los derechos de la conciencia individual, especialmente en los supuestos de conflicto entre ley y conciencia. No insistiré en una temática que he tratado más por extenso en reiteradas ocasiones,<sup>48</sup> pero sí vale la pena insistir en lo deseable de que una modificación de la LOLR regulara la cuestión de las objeciones de conciencia de manera apropiada: es decir, interpretando de manera extensiva el contenido de la libertad de religión y creencia, y de manera restrictiva la posibilidad de limitaciones a su

---

amplia, puede verse S. CAÑAMARES, *Libertad religiosa, simbología y laicidad del Estado*, Madrid 2005.

<sup>46</sup> Vid. G. ROBBERS (ed.), *State and Church in the European Union*, cit. en nota 39.

<sup>47</sup> Cuestión distinta, naturalmente, y de menor importancia, es si una futura ley debería mantener la denominación de la actual o incluir en su nombre una referencia expresa al régimen jurídico de los entes religiosos.

<sup>48</sup> Cfr., por ejemplo, R. NAVARRO-VALLS Y J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Las objeciones de conciencia en el derecho español y comparado*, Madrid 1997. Más recientemente, vid. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Las objeciones de conciencia en el derecho internacional y comparado*, en el volumen colectivo “Objeción de conciencia y función pública”, San Sebastián 2006, pp. 101-147.

ejercicio, según una regla hermenéutica indiscutida en el derecho constitucional e internacional.<sup>49</sup> Se trataría, en suma, de dejar claro que la libertad de conciencia incluye el derecho a comportarse de acuerdo con los propios dictados morales en la vida ordinaria, más allá de cuestiones meramente rituales o apologéticas, y que una restricción a ese derecho ha de ser justificada en cada caso por la presencia de un interés jurídico superior.<sup>50</sup> Un tal reconocimiento legal tendría el efecto positivo de contribuir a minimizar las consecuencias de la mentalidad legalista detectable en algunos jueces, según la cual el derecho a comportarse en conciencia sólo es tutelable cuando una norma legislativa así lo dispone específicamente (la doctrina de la *interpositio legislatoris*), como si no fuera suficiente que la propia Constitución, y los documentos internacionales en materia de derechos humanos, sancionen ese derecho. Un giro de la ley española en esa dirección, además, estaría en sintonía con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo art. 10 reconoce el derecho a la objeción de conciencia.<sup>51</sup> Y reforzaría el número de países que han dado ya pasos en esa dirección, como Portugal,<sup>52</sup> Eslovaquia<sup>53</sup> y quizá, en el futuro próximo, México<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Los derechos humanos, en efecto, reclaman una interpretación extensiva de su contenido y, correlativamente, una interpretación restrictiva de sus límites. Lo cual, en el fondo, no es sino una reformulación del viejo aforismo romano-canónico: *favorabilia amplianda, odiosa restringenda*.

<sup>50</sup> Vid. las interesantes observaciones que se hacen, en materia de objeciones de conciencia, en las *Guidelines* de OSCE citadas en nota 35, pp. 23-24.

<sup>51</sup> Recordemos, además, que la Carta tendrá el mismo valor jurídico que los tratados de la Unión Europea, según el Tratado de Lisboa: cfr. art. 1.8), que modifica el art. 6 del Tratado de la Unión Europea (DOUE 17/12/2007 C 306/13). En tanto el Tratado de Lisboa no entre en vigor, la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio (BOE de 31 julio 2008), por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, dispone que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales”.

<sup>52</sup> En Portugal, el artículo 41.6 de la Constitución, que inicialmente protegía sólo los derechos de los objetores al servicio militar, tras la reforma de 1982 quedó redactado como sigue: “Se garantiza el derecho a la objeción de conciencia en los términos establecidos por la ley”. La Ley portuguesa de Libertad Religiosa de 2001, en su art. 12, desarrollaba el precepto constitucional añadiendo algunos detalles importantes, como la explícita conexión entre la objeción y el derecho fundamental a la libertad de conciencia, así como una definición de cuál es el grado de gravedad de los juicios de conciencia que dan lugar a la protección constitucional: “1. La libertad de conciencia comprende el derecho de objetar al cumplimiento de leyes que contraríen los dictámenes inexcusables de la propia conciencia, dentro de los límites de los derechos y deberes impuestos por la Constitución y en los términos de la ley que en su caso regule el ejercicio de la objeción de conciencia. 2. Se consideran inexcusables aquellos dictámenes de la conciencia cuya violación implica una ofensa grave a la integridad moral y que hace inexigible otro comportamiento.”

<sup>53</sup> La República Eslovaca lleva algún tiempo contemplando la posibilidad de regular de manera general lo que suele llamarse ‘objeción de conciencia institucional’, es decir, el reconocimiento legal de las objeciones de conciencia que responden al credo institucionalizado de determinadas confesiones religiosas. En rigor, esto no constituye una completa novedad, pues en Occidente existe una larga tradición de tutela de una de esas objeciones: el derecho de los sacerdotes

Junto a ello, parece conveniente que una nueva LOLR, para evitar confusiones conceptuales, regule algunas expresiones de la libertad religiosa que se recogieron con cierto detalle en los acuerdos de cooperación que el Estado español firmó en 1992 con las federaciones evangélica, israelita e islámica. Un porcentaje no desdeñable del contenido de esos acuerdos, más que constituir propiamente manifestaciones de cooperación estatal con las confesiones religiosas, viene a hacer explícitos ciertos aspectos del derecho de libertad religiosa que, de suyo, serían protegibles por el mero recurso a su fundamento constitucional y legislativo. Tal situación puede haberse debido a la generalidad y ausencia de detalle de la LOLR vigente en muchos aspectos, y no niego que haya podido resultar ocasionalmente beneficiosa para las federaciones firmantes, que comprenden - junto con la Iglesia Católica- la gran mayoría de la población residente en España. Pero posee al mismo tiempo un inconveniente notable: puede inducir a equívocos entre lo que es propiamente expresión de cooperación estatal y lo que no es sino la consecuencia obligada del derecho de libertad religiosa que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos, sea cual fuere la confesión a la que pertenezcan. Me refiero a cuestiones como la protección del secreto ministerial, la asistencia religiosa y la práctica del culto en centros militares u hospitalarios, o el descanso sabático.<sup>55</sup>

---

católicos, y de otros ministros de culto, a no manifestar hechos conocidos en virtud de la confesión sacramental o de otras conversaciones confidenciales en el marco de lo que se conoce como protección del secreto ministerial (vid. sobre el tema el ya clásico estudio de R. PALOMINO, *Derecho a la intimidad y religión. La protección jurídica del secreto religioso*, Granada 1999). Lo que sí resulta novedoso es el refrendo legal generalizado de las objeciones de conciencia que puedan formular los fieles de ciertas confesiones. La iniciativa eslovaca procede del Acuerdo Base de 2000 entre la Santa Sede y la República de Eslovaquia, que se refería a esa posibilidad en términos genéricos y se remitía a un futuro acuerdo específico. El desarrollo de esa idea no sólo ha dado origen a un borrador de acuerdo con la Iglesia católica, sino también a otro borrador paralelo, y casi idéntico, aplicable a las demás iglesias y comunidades religiosas reconocidas por el Estado (que comprenden a otras iglesias cristianas y a las comunidades judías). Los textos de ambos acuerdos, en versión inglesa, pueden encontrarse en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 9 (2005), [www.iustel.com](http://www.iustel.com). Vid., sobre esa experiencia jurídica eslovaca, J. MARTÍNEZ-TORRÓN Y R. NAVARRO-VALLS, *Protecting conscientious objection as a fundamental right. Considerations on the draft agreements of the Slovak Republic with the Catholic church and other registered churches*, en el volumen colectivo "Výhrada vo Svedomí - Conscientious objection" (ed. por M. MORAVČÍKOVÁ), Bratislava 2007, pp. 573-596; reproducido también en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 12 (2006), pp. 1-29.

<sup>54</sup> En México se presentó en 2007 una iniciativa de reforma constitucional en una dirección parecida a la de Portugal, pero tal vez con una formulación más precisa del derecho de objeción. El texto de la reforma propuesta, y la correspondiente exposición de motivos, puede verse en las páginas de Internet del Senado mexicano: [www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/05/09/1&documento=18](http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2007/05/09/1&documento=18) (consultado por última vez el 14 enero 2009). El proyecto, por ahora, no ha llegado a término, pero ha influido en otros esfuerzos legislativos específicos relativos a reconocer la objeción de conciencia del personal médico y sanitario en temas como la reproducción asistida o los cuidados paliativos.

<sup>55</sup> Me remito, para ulteriores detalles, a mis trabajos J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Separatismo y cooperación...*, cit. en nota 13, pp. 139-159; y *Diez años después. Sugerencias sobre una posible revisión de los Acuerdos de 1992 con las Federaciones evangélica, israelita e islámica*, en el volumen colectivo "Los Acuerdos con las confesiones minoritarias", también cit. en la nota 13, pp. 87-140.

Si pasamos ahora al ámbito de la dimensión colectiva de la libertad religiosa, hay ciertos aspectos de los principios constitucionales que, tras la experiencia de estos treinta años, una reforma de la LOLR debería poner buen cuidado en clarificar.

El primero de ellos, sin duda, es el principio de igualdad, cuya aplicación práctica está muy necesitada de mayor profundidad y rigor, sobre todo a la vista de la praxis administrativa, política y también judicial. Esto es especialmente cierto por lo que se refiere a las consecuencias del principio de cooperación estatal con el hecho religioso, donde las situaciones de desigualdad existentes están, en el más optimista de los juicios, en el límite de la discriminación. El principio de igualdad, en efecto, comporta que todos los ciudadanos y grupos son iguales ante la ley por lo que se refiere al ejercicio del derecho de libertad de religión o de creencia<sup>56</sup>. Pero la igualdad también reclama que, al regular la posición jurídica de las confesiones religiosas, y al establecer los consiguientes mecanismos de cooperación estatal con el hecho religioso, sólo se consideren legítimas aquellas diferencias que sean calificables no como discriminatorias, sino como trato jurídico específico adaptado a las distintas circunstancias de cada confesión. En otras palabras, aquellas diferencias que -según la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional español- respondan a una justificación objetiva y razonable, se dirijan a un fin legítimo, y mantengan una adecuada relación de proporcionalidad entre el fin perseguido y los medios empleados<sup>57</sup>. La igualdad es quizá el principio cuya aplicación, en la práctica, resulta más difícil de afinar -sucede en casi todos los ámbitos del derecho constitucional-, porque no siempre aparece nítida la frontera que define dónde termina la discrecionalidad de los poderes públicos y dónde comienza lo que es obligado en derecho.

58

---

<sup>56</sup> En España ha puesto un especial énfasis, ya desde la primera edición de su manual, en la función que corresponde a la igualdad entre los principios informadores D. LLAMAZARES, *Derecho eclesiástico del Estado. Derecho de la libertad de conciencia*, Madrid 1989, pp. 228 ss. y 651 ss.

<sup>57</sup> La doctrina del Tribunal Constitucional está directamente tomada de la del Tribunal de Estrasburgo. La primera sentencia en la que esta doctrina fue declarada es la del *Caso lingüístico belga*, 23 de julio de 1968, especialmente en su fundamento de derecho I,B, n.10. Posteriormente ha sido reiterada en innumerables ocasiones, incluidas algunas decisiones relativas a la libertad religiosa. Me remito, para ulteriores detalles y referencias, a J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La protección internacional de la libertad religiosa*, cit. en nota 14, 229-237. En relación con el principio de igualdad en la jurisprudencia constitucional, vid. J. CALVO ÁLVAREZ, *Los principios del derecho eclesiástico español ...*, pp. 129-164, y R. RODRÍGUEZ CHACÓN, *El factor religioso ante el Tribunal Constitucional*, pp. 33-38; ambas obras citadas supra, en nota 10.

<sup>58</sup> De hecho, como es bien sabido, en la Unión Europea se están reforzando las medidas para impulsar una vigencia real del principio de igualdad a todos los niveles, haciendo notar la importancia de prevenir, y evitar, situaciones de discriminación indirecta, es decir, aquella que está causada por normas o prácticas teóricamente neutrales pero que producen desventajas reales en determinados grupos de personas. Con referencia a la religión, esta cuestión es abordada, dentro del ámbito laboral, por la Directiva 2000/78/CE del Consejo, 27 noviembre 2000 (DOCE de 02/12/2000 L 303/16), relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Existe en estos momentos una Propuesta de Directiva del Consejo con

Esa dificultad, pese a todo, no creo que justifique la irregular experiencia española concerniente a la aplicación del principio de igualdad en materia de cooperación estatal con las confesiones, sobre la cual ha llamado la atención ininterrumpidamente un gran sector de la doctrina española desde hace muchos años. Así, se han venido señalando situaciones que bien podrían considerarse de palmaria discriminación, a veces entre el régimen jurídico de la Iglesia Católica y el de las minorías religiosas firmantes de los acuerdos de 1992, y sobre todo entre el estatuto jurídico de las confesiones con acuerdo de cooperación y el de las simplemente inscritas en el Registro de Entidades Religiosas. Algunas de estas últimas han obtenido un reconocimiento de “notorio arraigo” en el sentido del art. 7 LOLR, pero no tienen perspectiva de alcanzar un acuerdo de cooperación con el Estado en un plazo razonable, sin que se alegue claro fundamento jurídico para ello, sino sólo una falta de voluntad política.<sup>59</sup>

Todo ello habría de impulsar a una modificación de la LOLR que defina más precisamente los términos y los destinatarios de la cooperación estatal, incluyendo en particular tres aspectos. Por un lado, la determinación de quiénes, y bajo que concretos requisitos, se hacen acreedores a la obtención de un instrumento bilateral de cooperación, de manera que la realización de acuerdos no se lleve a cabo -como ha sucedido hasta ahora- mediante ‘concesión graciosa’ del gobierno, dependiendo de una voluntad política no sujeta a condicionante jurídico alguno. En dirección análoga, habrían de concretarse los requisitos necesarios, y suficientes, para que a una concesión se le reconozca el “notorio arraigo” previsto por el art.7 LOLR, y cuáles serían los efectos que de tal reconocimiento se seguirían (la alternativa consistiría en renunciar a tan enigmática expresión legal, y sustituirla por otros instrumentos que permitan diferenciar distintos niveles de cooperación estatal, lo cual parece un objetivo legítimo y razonable). En tercer lugar, ayudaría mucho a la implantación efectiva del principio de igualdad estipular cuáles son los aspectos de la cooperación estatal que no dependen necesariamente de la vía bilateral, es decir, de un acuerdo formal entre Estado y confesiones. Una gran parte de las expresiones de cooperación contenidas en los acuerdos de 1992 podrían hacerse extensivas a otras minorías religiosas con suficiente radicación –arraigo- en España que no han sido admitidas a la negociación de un convenio con el Estado. Sin embargo, por razones nunca del todo explicadas, nuestra

---

la finalidad de aplicar esos criterios de manera generalizada, y no sólo en el ámbito laboral (ref. del documento: COM(2008) 426 final, 02/08/2008). Esos documentos declaran que no pretenden incidir en el particular sistema de relaciones entre Estado y confesiones de cada país, pero es inevitable que es diferente estatus termine por traducirse, en la práctica, en diferencias de trato a los fieles de esas confesiones.

<sup>59</sup> La gran mayoría de las cuestiones conflictivas desde la perspectiva del principio de igualdad aplicado a las confesiones religiosas se encuentra mencionada en los trabajos del volumen colectivo *Los Acuerdos con las confesiones minoritarias*, cit. en nota 13. En ese volumen se refleja, además, la percepción del problema por parte de las propias confesiones.



praxis jurídica y política ha cerrado las puertas a esa posibilidad. Me refiero, en particular, a la cooperación económica, los efectos civiles de la celebración religiosa del matrimonio, la educación religiosa en la escuela pública, y el estatuto jurídico de los ministros y lugares de culto. Es más, una futura LOLR que se proponga una protección generosa de la libertad de religión debería alcanzar en esos temas niveles de cooperación mucho más elevados que los contenidos en la actual normativa pactada entre Estado y las minorías religiosas mayoritarias. La misma regla habría de aplicarse a los supuestos de objeción de conciencia recogidos en los acuerdos de 1992, como el descanso sabático o las prescripciones dietéticas. Y sería además el momento de incluir en los instrumentos de cooperación legalmente previstos -en un plano de igualdad- la temática de las fundaciones religiosas, en la que aún pervive una situación claramente diferenciada entre la Iglesia católica y las demás confesiones, sin que conste una razón convincente para ello.<sup>60</sup>

En fin, en conexión con lo que se ha señalado sobre los principios de igualdad y cooperación, probablemente sería útil que la ley determine con más precisión el alcance de la neutralidad estatal en sus consecuencias prácticas, teniendo en cuenta el debate público que, en términos no siempre medidos, se ha desarrollado en España sobre el Estado laico. No ha de olvidarse que la neutralidad del Estado no es un fin en sí misma, sino el principal instrumento elegido por la Constitución para hacer posible la protección de la libertad religiosa en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos y grupos. La libertad es el fin, la neutralidad el medio. Neutralidad significa que el Estado -y su ordenamiento jurídico- no puede emitir juicios de valor sobre cuestiones meramente religiosas, respecto de las cuales se declara incompetente. No se trata de que el poder civil permanezca indiferente ante la dirección en que se ejerce la libertad religiosa o ideológica, ni que se desentienda del contenido de las opciones personales en ese ámbito de la racionalidad humana. A lo que conduce la neutralidad es a que el Estado actúe en relación con las distintas religiones teniendo en cuenta sólo los efectos sociales que éstas producen, incluyendo los casos en que tales efectos puedan contrastar con valores que el ordenamiento considera necesarios.<sup>61</sup> Lo cual implica reconocer el hecho indudable de que las religiones son actores sociales que se mueven, y tienen su espacio propio, en la esfera

---

<sup>60</sup> La temática de las fundaciones ha sido estudiada en España sobre todo en relación con la Iglesia Católica. Vid. M.M. MARTÍN GARCÍA, *Las fundaciones religiosas en el derecho español. Especial referencia al derecho autonómico*, Almería 1995; R. BENEYTO BERENGUER, *Fundaciones Sociales de la Iglesia Católica. Conflicto Iglesia-Estado*, Valencia 1996; y M. LÓPEZ ALARCÓN, *Las fundaciones eclesíásticas bajo el nuevo régimen de la Ley 30/1994, de fundaciones e incentivos fiscales*, Murcia 1997.

<sup>61</sup> Me remito, para ulteriores detalles, a J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Religión, derecho y sociedad*, cit. en nota 6, pp. 177-189. Para una concepción parcialmente diversa de la neutralidad estatal, vid. por ejemplo, A. CASTRO JOVER, *Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos*, en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 3 (2003), pp. 1-32.

pública. Como antes indiqué,<sup>62</sup> nuestra Constitución no se decanta por un sistema separatista, y la neutralidad estatal no significa que la religión, o las creencias de signo no religioso, sean un asunto estrictamente privado. Sobre esas bases conceptuales, podría ser de interés que la ley estableciera pautas en materia, por ejemplo, de simbología religiosa en lugares públicos, en su doble vertiente de uso personal e institucional de símbolos religiosos, y teniendo en cuenta las importantes diferencias que existen entre lugares públicos de naturaleza diversa.<sup>63</sup>

Estrechamente vinculada a la concepción de la neutralidad se encuentra un tema que se ha mostrado a menudo espinoso en los años de vigencia de la LOLR: el concepto jurídico de religión, latente, y no desarrollado, en la ley, con especial relevancia en sus artículos 3 y 5. Ese concepto no sólo es importante para una genérica delimitación de la cobertura otorgada por esta ley orgánica, sino que constituye un elemento cardinal en el instrumento en torno el que gira el primer eslabón de la cadena de relaciones entre Estado y confesiones: el Registro de Entidades Religiosas.<sup>64</sup> La noción inicialmente manejada por la praxis administrativa y judicial española, construida sobre una percepción de la religión inspirada en las raíces culturales de Occidente,<sup>65</sup> estaba dotada de coherencia interna, pero había terminado por producir ciertas dificultades en su aplicación a casos concretos: en particular, con ocasión de la denegación de inscripción en el Registro a la Iglesia de Unificación y a la Iglesia de la Cienciología. La sentencia del Tribunal Constitucional de 2001<sup>66</sup> relativa a la primera de esas confesiones,

---

<sup>62</sup> Vid. supra, epígrafe 0.

<sup>63</sup> Gran parte de los problemas que pueden plantearse en esta área son analizados por S. CAÑAMARES y M. EVANS en sus respectivos trabajos citados supra, en nota 45.

<sup>64</sup> Vid. las referencias bibliográficas indicadas supra, en nota 12. Vid. también M.E. OLMOS ORTEGA, *Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro de Entidades Religiosas*, en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 19 (2009), pp. 1 ss.

<sup>65</sup> Vid., con mayor detalle, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Religión, derecho y sociedad*, cit. en nota 6, pp. 195-204. Las dificultades para manejar con eficacia y coherencia un concepto legal de religión, con respeto a los derechos humanos, han sido analizadas a fondo por R. PALOMINO, *Religión y derecho comparado*, Madrid 2006; del mismo autor, con particular referencia a la LOLR vigente, *Iglesias, confesiones y comunidades religiosas: el concepto legal de confesión religiosa en la LOLR y la doctrina*, en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 19 (2009), pp. 1 ss. Desde otra perspectiva, vid. R. SANDBERG, R., *Defining religion: towards an interdisciplinary approach*, en "Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado" 17 (2008), pp. 1-23.

<sup>66</sup> STC 46/2001, 15 febrero 2001. Vid. comentarios a la misma en A. VEGA, *El Registro de Entidades Religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva (A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)*, en "Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional" 19 (2002), pp. 26-72; J.R. POLO SABAU, *Confesiones religiosas y libertad de asociación (A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)*, en "Cuestiones actuales de Derecho Comparado" (ed. por G. MORÁN ET AL., A Coruña 2003, pp. 119-138; y M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y registro de entidades religiosas (A propósito de la STC 46/2001)*, en "Revista española de Derecho Constitucional" 23 (2003), pp. 337-354.

reafirmada por otra sentencia de la Audiencia Nacional relativa a la segunda,<sup>67</sup> vienen a solucionar el problema práctico que afectaba a grupos que se presentan a sí mismos como religiosos y que son frecuentemente admitidos como tales en el derecho comparado, no obstante el rechazo social y las limitaciones que se les ha impuesto en algunos países.<sup>68</sup> Pero no aclaran, sino que, al contrario, la hacen aún más confusa, la noción jurídica de religión en derecho español e incluso la posibilidad misma de su existencia como un concepto funcional en nuestro ordenamiento. Resulta a mi juicio imprescindible abordar esta cuestión en una reforma de la LOLR, sobre la base de una reflexión ponderada y atenta a la experiencia comparada, al tiempo que se replantea el papel del Registro de Entidades Religiosas en nuestro sistema de relaciones entre Estado y religión.

No olvidemos, finalmente, que el sistema español no cuenta sólo con el Registro como único órgano administrativo. La LOLR de 1980 creó un interesante órgano consultivo al que se atribuía la función de hacer de puente de comunicación entre el poder político y los principales actores sociales de carácter religioso: la Comisión Asesora de Libertad Religiosa.<sup>69</sup> La cual, a su vez, ha dependido en su composición y actividad de la Dirección General de Asuntos Religiosos -desde hace poco, Dirección General de Relaciones con las Confesiones- dentro del Ministerio de Justicia. Con todos los matices que requeriría esta afirmación, ambos órganos se han revelado en la práctica muy por debajo de sus posibilidades reales, de lo que sería deseable en buena lógica, e incluso -por lo que concierne en concreto a la Comisión- de la misión que le confía la LOLR.

Esa falta de eficacia no se debe, desde luego, a las personas que han ocupado hasta ahora el cargo de Director General o han formado parte de la Comisión Asesora. La causa radica más bien en el bajo perfil político que normalmente le han asignado los diversos gobiernos españoles desde 1980, con una doble consecuencia. Por un lado, algunas de las principales cuestiones relativas al tratamiento jurídico del factor religioso han sido resueltas -y no necesariamente de manera satisfactoria- por otros sectores del ejecutivo, sin apenas intervención de los órganos específicamente competentes en materia religiosa. Y por otro, iniciativas razonables adoptadas por la Dirección General o en la Comisión Asesora han chocado con obstáculos infranqueables de carácter político

---

<sup>67</sup> SAN de 11 octubre 2007, rec. 352/2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. Para comentarios sobre la misma, vid. supra, nota 20.

<sup>68</sup> Alemania es uno de ellos: vid., sucintamente, G. ROBBERS, *Religious freedom in Germany*, en "La libertad religiosa y de conciencia ...", cit. en nota 10, pp. 205-206. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en 2007, pronunció una importante sentencia sobre la inscribibilidad de la Cienciología en Rusia: *Church of Scientology Moscow c. Rusia*, 5 abril 2007.

<sup>69</sup> Vid., sobre la Comisión, la bibliografía citada supra, en nota 11.

por parte de secciones más importantes del poder ejecutivo (los intentos de racionalizar los mecanismos de cooperación económica son un buen ejemplo). De manera que un área como la de asuntos religiosos, cuya actividad debería estar presidida por criterios estrictamente jurídicos, por referirse a la tutela de un derecho fundamental, ha terminado por ser atenazada en una maraña de relaciones interministeriales dominadas a menudo por condicionantes políticos de corto plazo. Ésa no es, desde luego, la mejor de las circunstancias, y la reestructuración de los órganos del Estado competentes en materia religiosa es otra de las tareas que habría de abordar una reforma de la LOLR, intentando clarificar -y reforzar- sus funciones, al mismo tiempo que dotarles de una mayor autoridad que les permita imponer soluciones jurídicamente fundadas por encima de una discrecionalidad política tantas veces inaceptable, sobre todo en cuestiones que afectan al principio de igualdad.